

LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO Y LA PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN *

Por el Académico DR. MIGUEL S. MARIENHOFF

SUMARIO: I. Un concepto sobre evolución del derecho. - II. Control constitucional en sede administrativa. "Abstención" de aplicar normas inconstitucionales. - III. Creación de entidades autárquicas institucionales y control sobre sus actos. - IV. Reglamentos o decretos de necesidad y urgencia. - V. La zona de reserva de la Administración. - VI. Palabras finales.

I. *Un concepto sobre evolución del derecho*

Voy a referirme a cómo, en varios aspectos, la evolución del derecho halló eco en la Procuración del Tesoro de la Nación. Pero antes corresponde aclarar qué se entiende por tal evolución.

Ciertamente, evolución del derecho significa progreso del derecho. De ahí que, con relación a una materia determinada, no toda nueva decisión administrativa o no todo nuevo fallo judicial trasuntan siempre *evolución* del derecho. Una nueva decisión administrativa o un nuevo fallo judicial pueden no aparejar evolución o progreso alguno: más aún, pueden implicar un retroceso del derecho. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando un tribunal de justicia revé la secular y constante jurisprudencia del mismo y

* Conferencia pronunciada por el autor en la sala del Banco de la Nación Argentina, Casa Central, el 6 de junio de 1990, con el auspicio de la Procuración del Tesoro de la Nación y de la Editorial Ciencias de la Administración.

adopta al respecto un criterio distinto que a juicio de la generalidad de los expertos es erróneo. Nuestras crónicas jurídicas lamentablemente revelan casos de esa índole. Hay en ese supuesto un fallo nuevo, pero no una evolución del derecho. De modo que “nueva decisión” o “nuevo fallo” sobre una materia determinada, no son sinónimos de *evolución del derecho*. Para que esto último ocurra se requiere *progreso*, y en modo alguno “retroceso”.

En esta oportunidad voy a referirme a la *evolución* del derecho, o sea a su progreso, con particular referencia a decisiones de la Procuración del Tesoro de la Nación.

Las nuevas exigencias de la vida diaria; las transformaciones sociales y, muy especialmente, la intensificación de las investigaciones jurídicas, son otros tantos motivos que exigen nuevas fórmulas, nuevos criterios, para resolver situaciones conflictivas no expresamente contempladas en los textos positivos en vigor.

En muchos casos la evolución del derecho sólo requiere una acertada *interpretación*, no una “modificación”, de los textos vigentes. De ahí entonces que merced a la hermenéutica, incluso respetando la estructura jurídica general del Estado, el derecho puede evolucionar aprovechando racionalmente la elasticidad conceptual de los textos positivos vigentes. El espíritu de las normas suele permitir una ampliación del aparente significado literal de las mismas. Pero el logro de todo esto es obra o tarea reservada principalmente a la doctrina científica que, con razón, desde tiempos pretéritos es considerada como fuente jurídica indirecta.

La Procuración del Tesoro de la Nación ha sido y es tribuna receptora de nuevas concepciones que implican otras tantas formas de razonada evolución del derecho. Así ocurrió, por ejemplo, con la situación del Poder Ejecutivo Nacional frente a una norma írrita por ser inconstitucional, o con lo atinente a la delicada cuestión sobre la potestad constitucional para crear entidades autárquicas institucionales. En ambas situaciones la Procuración del Tesoro tomó partido, contribuyendo a que esos graves problemas jurídicos contasen con un criterio para ser resueltos. Igual temperamento adoptó la Procuración del Tesoro respecto de otros temas de fundamental inte-

rés; entre éstos, los relacionados con los límites del control administrativo a las entidades autárquicas; con la zona de reserva de la Administración; con los actos institucionales y con los reglamentos o decretos de necesidad y urgencia.

II. *Control constitucional en sede administrativa. "Abstención" de aplicar leyes inconstitucionales*

Siendo yo Procurador del Tesoro debí dictaminar acerca de la actitud que le correspondía adoptar al Presidente de la Nación frente a una ley inconstitucional.

Ya anteriormente ese problema se había planteado en la Procuración del Tesoro, quien, en síntesis, en esa oportunidad consideró que el Poder Ejecutivo debía cumplir la ley inconstitucional, sin perjuicio de ejercer o adoptar los procedimientos para su derogación. Tal punto de vista fue sostenido en varios dictámenes, el último de los cuales está publicado en el tomo 72, página 137, de la respectiva colección.

Yo sostuve una tesis distinta. Partí de la base indiscutible de que el Presidente de la República no podía "declarar" la inconstitucionalidad de la ley en cuestión, porque esa es tarea de la exclusiva competencia de los órganos jurisdiccionales judiciales. Pero afirmé que si bien el Poder Ejecutivo carece de potestad para *declarar* la inconstitucionalidad de las leyes, puede, en cambio, *abstenerse* de aplicar una ley inconstitucional. Va de suyo que esta inconstitucionalidad no debe consistir o basarse en una mera afirmación caprichosa o arbitraria: debe responder a un juicio o criterio razonable, basado en una inconstitucionalidad cierta, cuya comprobación esté al alcance de todo hombre de derecho dotado de conocimientos generales sobre la materia.

Dije, también, que la hipótesis contemplada comprendía dos posibles supuestos de inconstitucionalidad: 1º) que la ley sea inconstitucional por vulnerar facultades propias del Presidente de la República; 2º) que la inconstitucionalidad obedezca a otras razones. La posibilidad de que el Poder Ejecutivo —sea éste nacional o

provincial— y los organismos dependientes del mismo, se abstengan de aplicar una norma inconstitucional comprende ambos supuestos.

Eso es lo que sostuvo la Procuración del Tesoro de la Nación a través de mi dictamen, que se halla en el tomo 84, pág. 102, de su colección.

Mi posición o punto de vista fue luego considerado y analizado por otros juristas, entre éstos los doctores Germán J. Bidart Campos, Néstor Pedro Sagüés, Carlos María Bidegain y José Roberto Dromi, y recientemente por el Dr. Julio Rodolfo Comadira. En concreto, y en definitiva, dichos estudiosos comparten mis puntos de vista, pero para ello —salvo el Dr. Comadira que sensatamente sólo exige que la inconstitucionalidad surja en forma razonablemente evidente—, aquéllos juristas, decía, aceptan mi criterio, pero bajo una condición que considero excesiva: exigen o requieren que se trate de una inconstitucionalidad evidente, incluso grosera, notoria, flagrante e indiscutible. Pienso que semejante exigencia es, como digo, excesiva y por ello inaceptable, porque lo fundamental es que efectivamente se trate de una norma inconstitucional, cualquiera sea la forma en que este vicio se exprese o aparezca. Lo esencial es que la inconstitucionalidad exista.

Otra pauta que generalmente se acepta para justificar la no aplicación, en el ámbito administrativo, de una ley inconstitucional, es la de que dicha inconstitucionalidad haya sido reiteradamente declarada por los órganos judiciales. Pienso que semejante exigencia es también excesiva, y que para los fines indicados basta con que la pretendida violación a la Ley Suprema surja del criterio razonable de un hombre prudente.

Desde luego, no faltó quienes opinasen en sentido contrario, es decir negando toda posibilidad de que el Poder Ejecutivo, invocando la inconstitucionalidad de una norma, se “abstenga” de aplicarla; pero sus consideraciones no desvirtúan el criterio de quienes se expidieron favorablemente y que, en general, es ahora aceptado y dominante.

¿Cuál es el fundamento que avala que el Presidente de la República, si bien no puede declarar la inconstitu-

cionalidad de las leyes, puede, en cambio, abstenerse de aplicar una ley inconstitucional? Dos argumentos se adujeron al respecto, uno de los cuales lo invocó el eminente Joaquín V. González; el otro argumento lo invoqué yo en mi referido dictamen.

Después de citar al constitucionalista norteamericano Henry Campbell Black, en cuanto dice que “tanto los legisladores como los jueces están obligados a obedecer y sostener la Constitución, y que debe entenderse que han pesado la validez constitucional de los actos que dictan”, después de esa cita Joaquín V. González dijo lo siguiente: “Idéntica obligación se impone al Presidente de la República, bajo nuestro gobierno, pues él, además de tener sus poderes enumerados en general, jura al tomar posesión del cargo, observar y hacer observar fielmente la Constitución de la Nación Argentina” (*Obras Completas*, tomo VIII, pág. 64).

Por mi parte, para fundar la obligación del Presidente de la República de “abstenerse” de aplicar una norma inconstitucional, invoqué el principio de jerarquía de las normas a que se refiere el art. 31 de la Ley Suprema, que coloca a la Constitución en el primer rango o plano de esa jerarquía. En cumplimiento de ese precepto, lo primero que debe aplicar el Ejecutivo es la Constitución y en modo alguno la ley formal que vulnere uno de sus textos o alguno de los “*principios*” emergentes de éstos. La actividad o el comportamiento del Ejecutivo está fundamental y directamente supeditada a la Constitución. No es concebible otra cosa. Desde luego, la expresada abstención del Presidente de la República en nada se opone a la prohibición que contiene el art. 95 de la Constitución, pues tal abstención lejos de importar el ejercicio de funciones judiciales, sólo trasunta la emisión de un *juicio de valor* para luego, en su mérito, adoptar un criterio.

Esos son los dos argumentos o fundamentos positivos que se invocan para justificar que el Presidente de la República se “abstenga” de aplicar una norma o ley inconstitucional. Así, mientras el esclarecido constitucionalista Joaquín V. González, al referirse para ello al “*juramento*” que debe prestar el Presidente al asumir sus funciones, invoca un fundamento “*ético-jurídico*”, yo, al

basarme en el principio de jerarquía de las normas establecido en el art. 31 de la Ley Suprema, invoco un fundamento "*jurídico positivo*". Los fundamentos, pues, son distintos, pero las opiniones y conclusiones son coincidentes. Ambos criterios son igualmente válidos, porque ambos son "*operativos*", como lo son, en principio, las disposiciones constitucionales.

Con posterioridad a mi referido dictamen, la Procuración del Tesoro reiteró la tesis contenida en el mismo. Así resulta de los pareceres publicados en los tomos 159, página 83, y 168, página 283, como también de los emitidos el 30 de septiembre de 1988 y el 2 de marzo de 1990.

Lo cierto es que el criterio que en definitiva acepta sobre esta materia la Procuración del Tesoro de la Nación armoniza con textos constitucionales y con la prevaleciente opinión de los juristas. Ello revela una correlativa evolución del derecho, un progreso institucional, ya que una interpretación de la Ley Suprema permitió hallar la adecuada respuesta para una situación que hasta entonces alteraba la normal actividad administrativa.

Muchos de los dictámenes mencionados, posteriores al mío originario, provienen de distintos Procuradores del Tesoro. Si bien todos éstos aceptan la no aplicación de una norma inconstitucional, no siempre esta conclusión aparece expresada en términos categóricos, pues a veces alguno de los procuradores llega a ese resultado con previas expresiones dubitativas. Esto no es recomendable porque puede desorientar a la opinión pública, que requiere afirmaciones asertivas. No debe olvidarse que la Procuración del Tesoro de la Nación, aparte de sus funciones como organismo jurídico asesor de la más alta jerarquía dentro de la Administración Pública, cumple de hecho una gran labor docente. Así lo entendí cuando desempeñé ese alto cargo: por ello siempre les recomendé a los distintos abogados de la Procuración que en cada caso trataran de vincular sus dictámenes con el respectivo "*principio jurídico*"; en esa forma la buscada labor docente adquiriría mayor plenitud.

III. Creación de entidades autárquicas institucionales y control sobre sus actos

Otro tema esencial donde la Procuración del Tesoro compartió la nueva tesis sostenida por la doctrina, es el relacionado con la potestad constitucional para crear entidades autárquicas institucionales.

Ya antaño, a fines del siglo pasado, un tratadista francés, Ducrocq, afirmó que la entidad autárquica es siempre creada por el Estado, porque tal creación depende indefectiblemente de un acto de “*poder*”. Esto es exacto. Pero quedaba por aclarar de qué acto de poder debía tratarse ¿de una ley formal o de un decreto del Poder Ejecutivo? La respuesta puede variar de acuerdo con el país que se considere, pues la organización jurídica de los distintos Estados —nacionales o provinciales— suele ofrecer variantes.

En nuestro país —y me refiero especialmente al orden nacional— existen numerosas entidades autárquicas institucionales creadas por “ley” del Congreso; otras lo fueron por “decreto” del Poder Ejecutivo. En un principio, entre nosotros nadie se ocupó de este tema. Diríase que se daba por sentado que esas entidades debía crearlas el Congreso.

La creación de la entidad autárquica por “ley” o por “decreto”, planteaba, no obstante, el siguiente interrogante: ¿cuál es la base constitucional de los actos normativos que dan origen a las entidades autárquicas? Me preocupó mucho ese problema.

Hace más o menos treinta años que comencé a ocuparme de esa interesantísima cuestión, publicando un trabajo que apareció en “Jurisprudencia Argentina”, en el año 1961. Posteriormente continué estudiando el tema en las sucesivas ediciones de mi *Tratado de Derecho Administrativo*. Y en el año 1983 hice un estudio particularizado del mismo, considerándolo con especial relación a la jurisprudencia de la Procuración del Tesoro de la Nación; así consta en la obra *120 Años de la Procuración del Tesoro, 1863-1983*.

Desde un principio sostuve —y lo sigo sosteniendo categóricamente— que salvo las “excepciones” que mencio-

naría (Bancos oficiales, Universidades nacionales, Aduana, Correo, etc.), la creación de esas entidades autárquicas mediante "ley" formal implica un acto inconstitucional; en cambio, la creación de dichas entidades mediante "decreto", vale decir mediante un acto emanado directamente del Poder Ejecutivo, es perfectamente constitucional.

Hubo un destacado y muy respetable jurisconsulto que pensaba lo contrario. Pero sus ideas no prosperaron.

El primer jurista que compartió mi criterio fue el maestro Benjamín Villegas Basavilbaso, entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Lo hizo en el notable prólogo con que honró a mi *Tratado de Derecho Administrativo*. En ese lugar, después de referirse a mis respectivos puntos de vista, el maestro dijo categóricamente: "Comparto sin reticencias esta conclusión". Posteriormente, otros destacados estudiosos compartieron también mis conclusiones; entre ellos el Dr. Germán J. Bidart Campos.

Aclaro que la dilucidación de este asunto no sólo tiene importancia académica, sino práctica, porque se vincula nada menos que a la extensión de las potestades de control del Poder Ejecutivo sobre los entes autárquicos. Aparte de ello, el tema puede vincularse también con la "personería" del ente para actuar en juicio.

Es tan cierto lo que dejo expresado acerca de la importancia práctica de estas cuestiones, que el decreto reglamentario de la ley de procedimiento administrativo nacional, en su artículo 97, con referencia al recurso de alzada, se hizo eco de todos estos problemas, disponiendo en consecuencia que si el ente descentralizado autárquicamente fuere de los creados por el Congreso en ejercicio de sus facultades constitucionales, el recurso de alzada sólo será procedente por razones vinculadas a la legitimidad del acto, salvo que la ley autorice el control amplio. La conclusión y afirmación doctrinaria fue, pues, adoptada por el legislador y convertida en ley. Una vez más la doctrina, al captar la realidad ambiente, fue precursora de la ley.

Si bien en la actualidad la Procuración del Tesoro de la Nación aparece orientada con firmeza en esta cuestión, las cosas no fueron siempre así. El tratamiento y

solución de este problema tuvo sus vicisitudes o alternativas.

Con anterioridad a la época en que desempeñé el cargo de Procurador del Tesoro no se había debatido en la misma lo relativo a quién le correspondía la potestad constitucional para crear entidades autárquicas institucionales, es decir si dicha atribución le competía al Poder Ejecutivo o al Congreso. Fui yo quien planteó ese problema. En ese entonces en la Procuración del Tesoro a lo sumo se analizaba, de manera *general*, si el control sobre tales entidades era sólo de legitimidad o también de oportunidad, mérito o conveniencia, pero sin vincular eso con la autoridad a quien le correspondía constitucionalmente *crear* entidades autárquicas institucionales. Con esto seguía una tesis que si bien la auspiciaba cierta doctrina foránea, era inaceptable en nuestro país, dadas las modalidades propias de nuestro derecho. Como Procurador del Tesoro —y después como tratadista— sostuve en mis dictámenes que la extensión del “*control*” sobre los actos de dichos entes dependía de que éstos fuesen creados válidamente por el Poder Ejecutivo o válidamente por el Congreso. Esto, en concreto, es lo que ahora dispone el ya citado decreto reglamentario de la ley nacional de procedimiento administrativo en el artículo 97.

Mi criterio referente a la potestad constitucional para crear entidades autárquicas institucionales, y a la extensión del control sobre los actos de las mismas, hoy estaría afianzado en la Procuración del Tesoro, siendo relevantes al efecto los dictámenes de los doctores Adalberto E. Cozzi, Rafael Castro Videla y Carlos A. Vaquer, quienes prestigiaron y honraron al elevado cargo que ejercieron.

Todo eso nos revela —mediante una interpretación de la Ley Suprema— un nuevo aspecto de evolución del derecho a través de la Procuración del Tesoro de la Nación.

IV. Reglamentos o decretos de necesidad y urgencia

Como ya lo advertí, hay muchos otros aspectos de nuestro orden jurídico cuya evolución halló auspicio en la Procuración del Tesoro; así por ejemplo: lo atinente

a la zona de reserva de la Administración; lo relacionado con el acto institucional como figura totalmente diferenciada del acto político o de gobierno; lo relacionado con los reglamentos de necesidad y urgencia; etc.

Pero en esta oportunidad, por razones de tiempo, no es posible considerar todas esas cuestiones. No obstante, con breves palabras, haré referencia a dos de ellas: los reglamentos o decretos de necesidad y urgencia y la zona de reserva de la Administración.

Los reglamentos o decretos de necesidad y urgencia tienden a llenar circunstanciales claros normativos en supuestos de situaciones gravísimas de inesperada aparición (terremotos, inundaciones, incendios, penurias públicas de carácter económico, etc.). Desde luego, la Procuración del Tesoro, a título de remedio excepcional, ha aceptado la validez de esas disposiciones (véase el tomo n° 15, año 1986, página 76 y siguientes, de su colección de dictámenes).

Hay quienes insisten en que tales reglamentos o decretos son inconstitucionales porque violan el principio de separación de los poderes de gobierno, ya que a través de tales normas —dicen— el Poder Ejecutivo invade la competencia del Congreso. No lo creo así, es decir no creo que sean inconstitucionales, y nuestra más destacada doctrina administrativista está de acuerdo con esta afirmación y posición.

Lo cierto es que la Constitución nada dice acerca de tales reglamentos. Por ello insisto en que en los casos *excepcionales* que mencioné, y previo el cumplimiento de las demás condiciones exigidas por la doctrina, dichos reglamentos son perfectamente constitucionales. A la Ley Suprema no le repugna todo aquello que, sin violar su espíritu, como ocurre con esos reglamentos o decretos, tienda a integrar o afianzar el orden jurídico que ella establece. Aparte de ello, que de por sí es esencial y decisivo, en nuestro país existe la norma que, confirmando lo que acabo de expresar, le da validez a los decretos o reglamentos de necesidad y urgencia. Me refiero al artículo 2512 del Código Civil, que dice así: “Cuando la urgencia de la expropiación tenga un carácter de *necesidad* de tal manera imperiosa que sea imposible ninguna forma de

procedimiento, la *autoridad pública* puede disponer inmediatamente de la propiedad privada, bajo su responsabilidad". Tal precepto del Código Civil —que en realidad contempla un supuesto de ocupación temporánea y no de expropiación—, trasunta una razonable reglamentación del derecho constitucional de propiedad, y cuyo alcance conceptual debe interpretarse con lógica amplitud.

En muchos casos de terremotos, de incendios o de inundaciones, se requiere ocupar de inmediato la propiedad privada. Este supuesto queda comprendido en el transcripto artículo 2512 del Código Civil. Por lo tanto, los reglamentos o decretos de necesidad y urgencia que al efecto dictare el Poder Ejecutivo (la "autoridad pública", como dice el mencionado artículo 2512), no estarían al margen del derecho, sino dentro de él. Téngase presente, además, que la actual ley nacional de expropiación n° 21.499, cuyo anteproyecto tuve la satisfacción de redactar, regula minuciosamente lo relacionado con la ocupación temporánea, tanto normal como anormal, pudiendo servir de soporte a los decretos o reglamentos de necesidad y urgencia que contemplan supuestos comprendidos en sus disposiciones.

Sería insensato pretender que en caso de un terremoto, por ejemplo, para adoptar con inmediata rapidez, amplitud y certeza, las medidas indispensables para corregir o paliar la grave situación de penuria, el Poder Ejecutivo deba aguardar la sanción de una ley por el Congreso. Los que no han sido víctimas de un terremoto, o no lo hayan presenciado personalmente, no saben qué trágicas, angustiosas y variadas situaciones deben afrontarse con rapidez en tales emergencias. Sólo alejándose de la realidad puede negarse la juridicidad de tales decretos o reglamentos de necesidad y urgencia. El jurista, en las fórmulas o soluciones que proponga, no puede ignorar esas crudas realidades circunstanciales.

V. *La zona de reserva de la Administración*

Terminaré esta disertación con una breve referencia a lo que he llamado "zona de reserva de la Administración", cuya efectiva existencia es ahora reconocida no

sólo por destacados administrativistas y constitucionalistas (entre ellos, Germán J. Bidart Campos, Bartolomé A. Fiorini, Gustavo A. Revidatti, Juan Francisco Linares, Jorge A. Aja Espil, etc.), sino también por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, por cierto, por la Procuración del Tesoro de la Nación.

La "zona de reserva de la Administración" se refiere al ámbito en que, desde el punto de vista constitucional, puede preceptuar válidamente, por sí, el Poder Ejecutivo.

Los poderes o potestades que le corresponden a este Poder por integrar la "zona de reserva de la Administración", por principio se expresan y se hacen efectivos a través de los llamados reglamentos "autónomos", "independientes" o "constitucionales".

Así como el Ejecutivo no puede invadir válidamente con su acción la esfera propia y exclusiva del Legislador, éste tampoco puede invadir —so pena de inconstitucionalidad— la esfera propia y exclusiva del Ejecutivo. Cada Poder debe actuar dentro de su esfera de competencia constitucional. Por eso no siempre una ley tendrá preeminencia respecto a un reglamento administrativo; todo depende de que la materia regulada sea propia del Ejecutivo o del Legislativo.

La "zona de reserva de la Administración" surge, entonces, de la Constitución, pues no es otra cosa que un obvio corolario del principio de separación de los poderes o división constitucional de las funciones estatales, que apareja la adjudicación de competencias propias y exclusivas a cada uno de los tres órganos esenciales integrantes del gobierno. En tal orden de ideas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha declarado que el Congreso no puede dictar leyes que impliquen el ejercicio de facultades que la Constitución le confiere *expresamente* al Poder Ejecutivo, "*o que deben considerarse conferidas por necesaria implicancia de aquéllas*" ("Fallos", tomo 137, pág. 47 y siguientes). Pero con motivo de un juicio sometido hace poco tiempo a su decisión, el Tribunal dijo recientemente que las consecuencias de la "zona de reserva de la Administración" no actúan en abstracto y automáticamente para oponerse a las de la "zona de reserva de la ley". Que la invocación de aquella zona, por sí mis-

ma, no justifica supremacía alguna respecto a la zona de “reserva de la ley”. De ahí —dijo el Tribunal—, que si una ley formal hubiere violado la zona de reserva de la Administración preceptuando sobre materia propia del Poder Ejecutivo, para imponer la eficacia de la “zona de reserva de la Administración” debió atacarse dicha ley, gestionando su derogación o anulación (“Fallos”, tomo 305, página 980, considerando 6°).

Como fundamental consecuencia de la “zona de reserva de la Administración”, un reglamento del Poder Ejecutivo puede prevalecer con relación a una ley del Congreso, desvirtuando así el errado criterio de que toda “ley”, por el hecho de serlo, prevalece siempre sobre un reglamento del Poder Ejecutivo. La Procuración del Tesoro de la Nación se hizo eco de tal criterio, contribuyendo con ello, una vez más, a la evolución y progreso del derecho (entre otros, véase *Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación*, n° 15, pág. 267, Buenos Aires, 1986).

VI. *Palabras finales*

Señores:

Ya a principios de siglo, con referencia a la evolución histórica del derecho privado, Raymond Saleilles sentó en Francia la siguiente fórmula: “más allá del Código Civil, pero por el Código Civil”.

Con relación a nuestro derecho público, hago votos para que continúe su evolución respetando siempre los principios esenciales contenidos en la Constitución Nacional de 1853 y en las reformas de 1860. Y recordando las ideas de Saleilles referidas al derecho común, nosotros, con referencia al derecho público, digamos: “más allá de la Constitución Nacional, pero a través de la Constitución Nacional”.